

2026

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 17.121-25 INA

[02 de junio de 2026]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 5, 10 Y
28 INCISO SEGUNDO, DE LA LEY N°20.285, SOBRE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA

UNIVERSIDAD DE CHILE
EN EL PROCESO ROL N° 24350-2025 SEGUIDO ANTE LA CORTE
SUPREMA POR RECURSO DE QUEJA

VISTOS:

Que, con fecha 13 de noviembre de 2025, la Universidad de Chile acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 5, 10 y 28 inciso segundo, todos de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, para que ello incida en el proceso Rol N°24350-2025, seguido ante la Corte Suprema por recurso de queja.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone, en su parte destacada:

“Ley 20.285 Acceso a la Información Pública

Artículo 5.- En virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del



Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

Artículo 10.- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley.

El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

Artículo 28.- [...]

Los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información que hubieren denegado, cuando la denegación se hubiere fundado en la causal del número 1 del artículo 21.

[...]”

Síntesis de la gestión pendiente y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal Constitucional.

Como antecedentes de la gestión pendiente, explica que el ex funcionario Andréé Henríquez Aravena solicitó a la Universidad de Chile diversos antecedentes, incluyendo contratos, decretos y correos electrónicos institucionales intercambiados entre funcionarios de distintas unidades universitarias en el contexto de su desvinculación, información que la Universidad no entregó, fundándose en las causales de reserva de los artículos 21 N°1 letra b) y N°2 de la Ley N°20.285, invocando la afectación del debido cumplimiento de sus funciones y la inviolabilidad de las comunicaciones privadas garantizada por el artículo 19 N°5 de la Constitución.

Refiere que el Consejo para la Transparencia acogió parcialmente el amparo presentado por el interesado (C-10439-23), ordenando la entrega de los



correos institucionales, previa aplicación del principio de divisibilidad, tarjando datos personales y sensibles.

Frente a dicha decisión, la Universidad interpuso reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, sosteniendo que los correos electrónicos constituyen comunicaciones privadas y que su entrega vulnera derechos constitucionales. Alegó además falta de motivación, infracción al principio de congruencia procesal y desconocimiento del estándar de afectación concreta exigido por el artículo 8° inciso segundo de la Constitución.

Dicho reclamo fue desestimado por el tribunal de alzada con fecha 23 de junio de 2025, por lo que la Universidad interpuso recurso de queja ante la Corte Suprema, el que se encuentra pendiente de recepción de informe por parte de los recurridos.

Al fundamentar el conflicto constitucional, alega que la aplicación de los preceptos impugnados no sólo desnaturaliza lo que debe considerarse información pública, sino que también provoca una discriminación arbitraria y contravención al debido proceso, al privar a la Universidad de Chile de ejercer correctamente su derecho al debido proceso y de defensa, lo cual produce en el caso concreto resultados contrarios a la Constitución Política e importa la vulneración de los artículos 8° inciso segundo, 6°, 7°; y, 19 numerales 2, 3, 4 y 5.

En efecto, señala que el alcance del texto constitucional es preciso y acotado: actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que les sirven de antecedente. La propia norma fija un límite que delimita el objeto de la declaración de publicidad. En este sentido, la Constitución particulariza y circunscribe su ámbito de aplicación en la materia y, por tanto, no cabe extender o expandir legalmente sus alcances a otros objetos, expresados genéricamente en la voz “*información*”, concepto no utilizado por el texto constitucional.

Agrega que el referido artículo 8° inciso segundo de la Constitución se ve infringido por la aplicación de los artículos 5 y 10 de la Ley N°20.285, pues dichas disposiciones establecen, en términos simples, que toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado o elaborada con presupuesto público es pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas en la norma.

Por su parte, la aplicación del artículo 28 inciso segundo de la Ley de Transparencia, también resulta contraria a la Carta Fundamental, atendido a que la norma impide a los órganos de la Administración del Estado impugnar judicialmente la resolución del Consejo, cuando éste haya desestimado la aplicación de la causal de reserva establecida en el artículo 21 N° 1 de la Ley N° 20.285, y entienda que la entrega de determinada información no afecta el debido cumplimiento de las funciones del servicio requerido.

La problemática que plantea el artículo 28 inciso segundo es que éste establece indirectamente la primacía del principio de transparencia de la función pública por sobre el aseguramiento y protección del debido cumplimiento de las funciones de los órganos de la Administración del Estado. Lo anterior por cuanto, al verse enfrentados ambos bienes jurídicos ante el Consejo para la Transparencia, éste resolverá en consonancia a sus principios institucionales y tenderá a privilegiar la entrega de información y la expansión de “*lo público*”, resolviendo por vía administrativa y en única instancia.

Además, hace presente que el mencionado artículo 28 inciso segundo establece una distinción entre las distintas causales de secreto o reserva de información pública, pues el órgano requerido se encuentra impedido de reclamar de ilegalidad cuando el Consejo ha resuelto que la publicidad de la información no afecta el debido cumplimiento de sus funciones. En cambio, si el Consejo resuelve que la publicidad de la información requerida sí afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano, tal decisión puede ser objeto de revisión jurisdiccional.

Por otro lado, la aplicación de las normas impugnadas transgrede los artículos 6° y 7° de la Constitución en cuanto al ámbito de competencia tanto del Consejo para la Transparencia como de la Universidad de Chile. En efecto, al aplicar dichas normas, el Consejo excede las atribuciones que le han sido conferidas, al interpretar directamente el alcance del artículo 8° inciso segundo de la Constitución, definiendo qué debe entenderse por información pública y cómo se relaciona ello con otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. Ello implica asumir facultades propias del legislador, único órgano competente para establecer el sentido y alcance de las normas constitucionales.

Asimismo, la aplicación del artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285 también vulnera la Constitución y las garantías establecidas en los numerales 2 y 3 de su artículo 19, al establecer una discriminación arbitraria respecto al ejercicio de la acción de la reclamación, impidiendo a la Universidad recurrir ante tribunales una resolución del Consejo, única instancia de revisión, fundada en la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N° 20.285.

Lo anterior significa una primera y clara discriminación entre los sujetos con legitimación activa para reclamar, pues mientras quien solicita información puede impugnar judicialmente las decisiones del Consejo para la Transparencia ante todo evento, el órgano requerido se encuentra limitado en ese aspecto, pues sus reclamaciones de ilegalidad nunca pueden tener intención de proteger el debido cumplimiento de sus propias funciones ante resoluciones que hayan resuelto la entrega de información.

La existencia de tales distinciones injustificadas entre los sujetos involucrados en el procedimiento de acceso a la información y su amparo,

constituyen una clara discriminación arbitraria contraria a la garantía establecida en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política, así como una vulneración a los conceptos básicos del debido proceso y la garantía de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, consagrada en el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental.

De otro lado, la aplicación de los artículos 5 y 10 de la Ley N° 20.285 ha producido un efecto directo y sustancialmente lesivo del derecho reconocido en el artículo 19 N° 4 de la Constitución. Ello, en tanto ha ordenado la entrega forzosa de una serie de correos electrónicos institucionales solicitados por un tercero, sin una ponderación específica del contenido de dichos documentos, y sin previa autorización judicial que permitiera evaluar las eventuales afectaciones al ámbito de la privacidad personal y funcional de los funcionarios involucrados.

Los correos electrónicos cuya entrega se ordena no corresponden a actos administrativos públicos en sentido estricto, ni a documentos que hayan sido objeto de divulgación institucional, sino a comunicaciones privadas entre funcionarios en el marco del ejercicio cotidiano de funciones universitarias, muchas de las cuales contienen reflexiones, evaluaciones o comentarios respecto de procesos internos de carácter académico, administrativo o disciplinario. Su contenido, por tanto, no puede ser calificado automáticamente como información pública, ya que su divulgación podría afectar no solo la honra y la vida privada de quienes participaron en esas comunicaciones, sino que también el adecuado ejercicio de la autonomía institucional, protegida por otras disposiciones constitucionales y legales.

Del mismo modo, el artículo 10 de la misma ley, al permitir que cualquier persona requiera esta información sin indicar motivo ni acreditar interés legítimo, impide cualquier análisis de proporcionalidad respecto del impacto que la divulgación pueda tener sobre los derechos de terceros, en particular sobre el derecho a la vida privada.

Por otro lado, señala que la imposición de la obligación de entregar los correos electrónicos, sin que medie resolución judicial, sin consentimiento de los titulares y sin regulación específica en la ley, implica una forma de apertura o registro de comunicaciones privadas que infringe directamente el mandato constitucional, artículo 19 N° 5 de la Carta Fundamental. A ello se suma que el procedimiento ante el Consejo no contempla una suspensión automática de los efectos de la decisión mientras se conoce un reclamo de ilegalidad, lo que genera un riesgo inminente e irreparable para el ejercicio del derecho fundamental involucrado.



Dicha afectación se produce sin consentimiento del emisor o receptor, sin orden judicial y sin una ley que defina expresamente los “*casos y formas*” de tal intervención.

Tramitación y observaciones al requerimiento

Por resolución de fecha 20 de noviembre de 2025 a fojas 216, la Segunda Sala de esta Magistratura admitió a trámite el libelo de inaplicabilidad, ordenando además la suspensión del procedimiento; y por resolución de la misma Sala, fue declarado admisible con fecha 10 de diciembre de dicho año a fojas 366.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, formuló observaciones el Consejo para la Transparencia a fojas 383, solicitando el rechazo del requerimiento en todas sus partes, atendido a los siguientes argumentos:

En cuanto a la pretendida vulneración del artículo 8° inciso segundo de la Constitución señala que éste establece un principio de publicidad y, como tal, es el mínimo a partir del cual se admite desarrollo legal. La fuerza normativa del principio es esencialmente expansiva, por lo que sería un contrasentido afirmar que el artículo 8° establece un límite superior al desarrollo de la publicidad de los actos públicos.

Por tanto, los artículos 5 y 10 de la Ley N° 20.285 son normas legales que desarrollan el contenido constitucional del referido artículo 8°. En este sentido, dicho precepto no señala que «son públicos [sólo] los actos y resoluciones de los órganos del Estado», por lo que es perfectamente posible que la ley amplíe la extensión de la publicidad. En consecuencia, la Carta Fundamental no establece que solo los actos administrativos formales o terminales sean objeto del derecho de acceso a la información, ni que únicamente los procedimientos administrativos formales sean susceptibles del derecho de acceso a la información, pues no establece un catálogo taxativo de información pública, sino que utiliza las expresiones actos, resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen los órganos del Estado, sin reconducirlos expresamente a los actos y resoluciones o procedimientos definidos en la Ley N° 19.880.

Afirma que los referidos artículos 5 y 10 se ajustan a la Constitución Política, ya que ésta al consagrar en el artículo 8° una directriz de publicidad junto con el derecho fundamental de acceso a la información dispuesto en el artículo 19 N° 12 de la Constitución y en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece una base a partir de la cual el legislador debe desarrollarlos, lo que efectivamente ocurre con la Ley N° 20.285.

Tampoco existe en la especie una infracción a los artículos 6° y 7° de la Constitución, pues el Consejo al ordenar la entrega de los correos electrónicos lo hace, basado, entre otras, en los artículos 5 y 10 de la Ley de Transparencia, normas que en definitiva disponen la publicidad de toda la información que obra en poder de los órganos públicos con excepción de aquellas que estén sujetas a causales de reserva, por lo que existe una actuación ajustada al principio de juridicidad.

Asimismo, la aplicación de los preceptos legales impugnados no transgrede el derecho a la vida privada, ni la inviolabilidad de las comunicaciones privadas consagrados en el artículo 19 numerales 4 y 5 de la Carta Fundamental, por cuanto se trata de correos que fueron enviados y recibidos por funcionarios públicos de la Universidad en relación con el cese de funciones durante el año 2023, sostenidos con la Unidad de Personal, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Rectoría y Dirección Jurídica, como también, carta de renuncia y el acto administrativo que la formalice. Es decir, corresponden a correos electrónicos referente al ejercicio de funciones públicas y no a la vida privada de terceras personas.

En este sentido, el Consejo estima que calificar a los correos de servidores públicos referidos al ejercicio de funciones públicas como “*comunicaciones privadas*” por haberse dirigido, por un canal cerrado, importaría una fuerte restricción al derecho fundamental de acceso a información pública, pues sustraería de su aplicación un importante volumen de información vinculada al ejercicio de funciones públicas de parte de funcionarios públicos.

El análisis de afectación debe hacerse en concreto y caso a caso, sin que pueda sostenerse en abstracto que los correos electrónicos, per se, siempre y a todo evento, son comunicaciones privadas, o si se estima que son públicos, siempre y en todo momento, su publicidad vaya a afectar la vida privada, la intimidad, la inviolabilidad de las comunicaciones de los funcionarios públicos titulares de las cuentas institucionales, ya que ello equivale a sostener que el contenido de una información eminentemente pública, o el fundamento de un acto administrativo o el procedimiento seguido para su dictación, pueda ser siempre secreto por haber sido enviado en un correo electrónico, lo que contraría el texto expreso del inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política.

Por otro lado, señala el Consejo que no puede sostenerse que en el caso concreto se produzca una “*interceptación*”, “*apertura*”, o “*registro*” de comunicaciones privadas que se han dispuesto entregar; primero, porque no se trata de comunicaciones privadas; y, en segundo lugar, porque no se configura ninguna de las hipótesis de afectación respecto de dichas comunicaciones. Hacerlo sería torcer el eje del artículo 8° y del artículo 19 N° 12 de la Carta



Fundamental, interpretándolos no desde los ciudadanos, sino que desde las autoridades o de los órganos del Estado.

En cuanto a la pretendida vulneración del derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, afirma que la Constitución no asegura siempre y en todos los procedimientos legales, el derecho al recurso de un modo amplio o ilimitado por cuanto corresponde al legislador establecerlo de conformidad con el mandato constitucional del inciso sexto del artículo 19 N° 3 de la Constitución.

Por lo tanto, la restricción establecida en el inciso segundo del artículo 28 para los órganos de la Administración del Estado, es necesaria para el adecuado funcionamiento del derecho de acceso a la información pública y la vigencia efectiva del principio de transparencia de la función pública.

Agrega que el propósito de la disposición resulta claro: busca limitar la utilización de parte de los órganos de la Administración del Estado de una causal de secreto o reserva de resoluciones y antecedentes, que impide el acceso a la información por parte de los ciudadanos, la cual se basa única y exclusivamente en el criterio discrecional del sujeto pasivo instado a exhibir cierta información, a diferencia de las demás causales del mismo artículo 21 (numerales 2 a 5) de la Ley de Transparencia, que no dependen de la mera subjetividad del órgano requerido de información.

Esta restricción de las posibilidades de revisar la decisión del Consejo, únicamente sobre la base de dicha causal de reserva, busca evitar el notorio peligro que conlleva el uso indiscriminado de tal causal por los órganos de la Administración del Estado, pues como puede observarse dicha causal no tiene límites para su invocación, más que el propio criterio de parte del órgano requerido, pudiendo con ello generar una transgresión al derecho fundamental de acceso a la información.

En esta materia, además, el legislador cuenta con discrecionalidad para establecer procedimientos en única o en doble instancia o para limitar el ejercicio de determinados recursos, de acuerdo a la naturaleza del conflicto que pretenda regular, sin que ello importe una transgresión al artículo 19 N° 3 de la Constitución Política.

Por último, sostiene el Consejo que las supuestas infracciones que se alegan a los numerales 4 y 5 del artículo 19 de la Constitución, en realidad se reconducen a causales de reserva del artículo 21 de la Ley 20.285, siendo, por lo tanto, un asunto de mera legalidad más que de constitucionalidad.

A fojas 428, en decreto de fecha 14 de enero de 2026 fueron traídos los autos en relación.



Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 14 de abril de 2026 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Gonzalo Aguirre Córdova, por la parte requirente y Eduardo Bravo Ortega, por el Consejo para la Transparencia, adoptándose acuerdo con igual fecha, conforme certificación de la señora relatora.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que, en cuanto a la impugnación del artículo 28 inciso segundo de la Ley N°20.285, la requirente sostiene que no existe una vía judicial abierta al Órgano de la Administración para cuestionar la decisión del Consejo para la Transparencia cuando se invoca la causal del número 1 del artículo 21 de la referida ley, razón por la cual, se vulnerarían los derechos a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, a la defensa jurídica y al debido proceso legal, consagrados en el artículo 19 N° 3° (incisos primero, segundo y sexto) de la Carta Fundamental. Asimismo, sostiene que se infringe el artículo 8 de la Constitución, al subvalorarse una causal de reserva de la información, que no permite la apertura un reclamo específico, a diferencia de lo que ocurre con las demás causales.

SEGUNDO. Que, para una adecuada resolución del conflicto constitucional sometido al conocimiento de esta Magistratura, resulta necesario tener presente los antecedentes específicos del caso concreto y las particularidades de la gestión pendiente en que incidirá la decisión de inaplicabilidad solicitada.

En primer lugar, el origen de la controversia se remonta a la solicitud de información formulada por el exfuncionario don Andrée Henríquez Aravena a la Universidad de Chile, por medio de la cual requirió diversos antecedentes vinculados al contexto de su desvinculación, comprendiendo dicho requerimiento contratos, decretos y, particularmente, correos electrónicos institucionales intercambiados entre funcionarios pertenecientes a distintas unidades de la casa de estudios. La requirente denegó la entrega de la información solicitada, fundando su negativa en las causales de reserva contempladas en el artículo 21 N°1 letra b) y N°2 de la Ley N°20.285, invocando, por una parte, la afectación al debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido y, por otra, la protección de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas consagrada en el artículo 19 N°5 de la Constitución Política de la República.

Frente a dicha denegación, el solicitante dedujo amparo ante el Consejo para la Transparencia, el que, conociendo de los autos rol C-10439-23, acogió

parcialmente la pretensión del requirente, ordenando a la Universidad de Chile la entrega de los correos electrónicos institucionales solicitados, disponiendo, en aplicación del principio de divisibilidad reconocido en la Ley de Transparencia, el tarjado previo de los datos personales y sensibles que pudieren contenerse en dichas comunicaciones, a fin de conciliar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública con la protección debida a la información de carácter reservado.

En contra de la referida decisión del Consejo para la Transparencia, la Universidad de Chile dedujo reclamo de ilegalidad ante la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, sosteniendo, en lo medular, que los correos electrónicos cuya entrega se ordenó constituyen comunicaciones privadas amparadas constitucionalmente, y que su divulgación forzosa vulnera derechos fundamentales de los funcionarios involucrados. Asimismo, la requirente alegó falta de motivación de la decisión administrativa impugnada, infracción al principio de congruencia procesal en la tramitación del amparo, y desconocimiento del estándar de afectación concreta que, a su juicio, exige el artículo 8° inciso segundo de la Constitución para la determinación de la publicidad de la información estatal.

El referido reclamo de ilegalidad fue desestimado por la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago mediante sentencia de fecha 23 de junio de 2025, motivo por el cual la Universidad de Chile interpuso recurso de queja ante la Excm. Corte Suprema, encontrándose dicho arbitrio pendiente de la recepción del informe por parte de los recurridos. Es precisamente la tramitación de dicho recurso de queja la gestión judicial pendiente en cuyo seno se ha promovido la presente acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, respecto de los artículos 5°, 10 y 28 inciso segundo de la Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

TERCERO. Que cabe desechar desde ya la infracción al artículo 8 de la Constitución. El precepto establece cuatro causales de secreto o reserva, pero nada dice respecto a un supuesto imperativo constitucional de articular un contencioso-administrativo especial para cuestionar ante Tribunales las decisiones adoptadas por el órgano competente respecto a la publicidad de la información. La necesidad de establecer acciones para reclamar ante los Tribunales de las resoluciones desfavorables a los intereses de las personas se deriva de otros preceptos constitucionales, tal y como analizaremos a continuación, pero no del artículo 8, que omite pronunciarse a este respecto.

CUARTO. Que siendo la resolución del Consejo para la Transparencia un acto administrativo, no una resolución judicial; y el reclamo ante la Corte de Apelaciones una acción judicial, no un recurso procesal, es inconducente referirse al “derecho al recurso”, sino que es procedente razonar de acuerdo a la

garantía de protección judicial de los derechos. Sobre este punto, y más allá de las discusiones terminológicas (derecho a la acción, de acceso a la justicia o tribunales, tutela judicial efectiva, etc.) no hay dudas de la existencia de un derecho fundamental a la protección judicial de derechos, pues el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental se refiere a *“La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”*, y en el ámbito de la actuación administrativa, el artículo 38 inciso segundo de la Carta Fundamental es claro al establecer que *“Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”*.

QUINTO. Que, sin embargo, lo alegado por la requirente es algo distinto. Sostiene que está impedido de impetrar un reclamo de ilegalidad específico ante la Corte de Apelaciones de Santiago cuando invoque una particular causal de reserva de la información, como es la contemplada en el N° 1 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, y que consecuentemente ello sería atentatorio contra la tutela judicial efectiva (fs. 41). Planteado el asunto en estos términos, cuesta ver cuál es la cuestión constitucional, porque del hecho de que exista un derecho a la protección judicial, no se deriva el derecho a una acción contencioso-administrativa específica, con causales amplias de impugnación, y que deba ser necesariamente conocida por un Tribunal de alzada como son las Cortes de Apelaciones.

De la lectura de los preceptos constitucionales transcritos aparece con claridad que es competencia del legislador regular el sistema de acciones contencioso-administrativas, lo que comprende, entre otras, el Tribunal competente, las causales del reclamo, los titulares de la acción y las reglas de procedimiento. Estas reglas no son decididas por el afectado -tampoco por el Tribunal Constitucional- pues el artículo 76 supedita el deber de inexcusabilidad de los Tribunales a la reclamación de su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, y entonces no hay un derecho a un pronunciamiento de fondo si es que el reclamo no se ajusta a las reglas de procesabilidad de la acción previamente definidas por el legislador

SEXTO. Que el dilema planteado por la requirente no es de orden constitucional, sino que se mueve en el plano de las opciones legislativas del diseño de la justicia administrativa, en particular, con el establecimiento de Tribunales contencioso-administrativos con competencias específicas y con causales de reclamo que delimitan las acciones que allí pueden ejercerse. A propósito de las alegaciones planteadas por la requirente, surgen al menos tres cuestiones que evidencian que el presente requerimiento se mueve en el ámbito privativo del legislador: (i) el Tribunal especial no tiene competencia específica para un asunto que, por su conexión con la materia, sería esperable que la

tuviera; (ii) el administrado desea plantear un reclamo por causales distintas a las expresamente contempladas por el legislador para el ejercicio de la acción especial; (iii) el acto es impugnado por quien no es titular de la acción que activa la jurisdicción especial, sino que por el ente público requerido de información.

SÉPTIMO. Que cualquiera sea la opinión que se tenga en relación con el mérito, conveniencia u oportunidad de ampliar las causales del reclamo especial de que se trata, lo cierto es que ello no configura un problema de constitucionalidad, sino de opciones de política legislativa. En efecto, estas opciones podrán parecernos más o menos adecuadas, pero ello no habilita a esta Magistratura a intervenir, considerando que la inaplicabilidad es un mecanismo inidóneo para ampliar las causales que habilitan el ejercicio de la acción en un proceso contencioso-administrativo especial atendido su carácter supresivo.

OCTAVO. Que, como es sabido, la finalidad de la Ley de Acceso a la Información Pública, N° 20.285 de 2008, es permitir la fiscalización y control del poder público con el objeto de garantizar el principio de publicidad de la información en poder del Estado y el derecho de acceso a la información pública de parte de los administrados, consagrados en el artículo 8 constitucional y en los artículos 5 inciso segundo y 10 inciso segundo de la citada Ley. En efecto, fue promulgada con posterioridad a la condena de la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes versus Chile*, relacionado con la negativa a dar información sobre el proyecto de deforestación “Río Cóndor” y de la empresa forestal Trillium, titular del proyecto, por parte de la administración –puntualmente el Comité de Inversiones Extranjeras– a los ciudadanos solicitantes. En su capítulo de reparaciones la Corte consideró que la entonces norma en tramitación era un paso adelante en la política legislativa para el cumplimiento de los fines que busca el acceso a la información pública, señalando que *“La Corte también estima importante recordar al Estado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención (...) tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (...) La Corte valora los importantes avances normativos que Chile ha emprendido en materia de acceso a información bajo el control del Estado, que se encuentra en trámite un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública”* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafos 161 y 162). La controversia, que llevó a Chile por tercera vez al Sistema Interamericano por asuntos vinculados a la libertad de expresión, demostró que uno de los ámbitos más naturales de esta libertad es el acceder a información que se encuentra relacionada a la actividad estatal, y que es en ese campo que se despliega gran parte de la potencia fiscalizadora y de control del poder público que esta política busca satisfacer: *“La existencia de expresión e información libre es objetivamente valiosa para una sociedad y por lo*

mismo se ha configurado una ‘posición preferente’ respecto de otros derechos fundamentales. Esta posición preferente es ratificación que la libertad de información no es sólo un valor en sí mismo, sino que es fundamental para el ejercicio de otros derechos. ‘Protege [...] la búsqueda de la verdad, que exige el flujo libre y contraste de ideas, y la necesidad de comunicarse con sus semejantes que tiene el ser humano para desarrollar su personalidad’. Asimismo, la información es el presupuesto para la activación de mecanismos de participación, de mecanismos de fiscalización de la autoridad y el presupuesto de exigibilidad de otros derechos fundamentales” (García, Gonzalo y Contreras, Pablo, Derecho de acceso a la información en Chile: nueva regulación e implicancias para el sector de la defensa nacional, Estudios Constitucionales, V. 7 N°1, Santiago 2009).

NOVENO. Que la lógica del diseño legislativo responde a hacer efectivo el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado y, en tal sentido, la garantía de protección judicial que se denuncia como vulnerada exigirá un escrutinio mayor si tales alegaciones son planteadas por un ciudadano ante la negativa de acceso a la información que se pretende pública por el órgano encargado de proveerla. En este caso se da la situación inversa, pues es un Órgano del Estado quien pretende tutela judicial para impugnar la decisión de entregar información pública, que obra en su poder, emanada del órgano competente. En efecto, el artículo 28 inciso segundo de la Ley N°20.285 niega la posibilidad de reclamar de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, cuando la causal sea la que arguyó la requirente, esto es que *“Los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información que hubieren denegado, cuando la denegación se hubiere fundado en la causal del número 1 del artículo 21”*.

DÉCIMO. Que no pasa inadvertido que valerse de la única causal que no permite reclamar de ilegalidad es una decisión del sujeto requerido de información. Por otra parte, si la publicidad de esta información puede frustrar los objetivos institucionales, lo que corresponde es que tal cuestión sea establecida por una ley de quórum calificado, como lo exige el artículo 8 inc. 2° de la Constitución, sin que corresponda a los Órganos de la Administración del Estado que resuelvan tal cuestión a través de una interpretación extensiva de las causales de reserva de la Ley 20.285, aun si la omisión legislativa pudiere ser manifiesta y carente de justificación.

DÉCIMO PRIMERO. Que, por otro lado, debe recordarse que el reclamo de ilegalidad del artículo 28 de la Ley 20.285, habilita a controlar aquello que se discutió ante el Consejo para la Transparencia, salvo cuando se invoca la causal del artículo 21 N° 1, cuya exclusión del control judicial se justifica porque los argumentos para denegar la información en virtud de ella son de orden burocrático y discrecional del órgano público. La cuestión, entonces, se

restringe a determinar si es inconstitucional que el legislador haya restringido la discusión ante la Corte de Apelaciones por la específica causal invocada.

DÉCIMO SEGUNDO. Que la ley franquee un control judicial o un recurso no es en abstracto calificable como constitucional o no, ya que no existe una regla genérica aplicable a todo tipo de materias y procedimientos, sino que debe evaluarse sistémicamente y atendiendo a las especificidades de la institución jurídica analizada y a los valores constitucionales que se busque expresar con ella. Así lo ha consignado esta magistratura, al concluir que “... *la exigencia constitucional del derecho al recurso como componente del debido proceso, depende de múltiples circunstancias sistémicas y de contexto procesal, o incluso concretas, y no configura un requisito de validez del juicio per se*” (STC Rol N° 2723-14-INA, c. 11). Asimismo, esta Magistratura ha afirmado que “*el diseño legislativo del sistema recursivo es una “opción de política legislativa”. Esto obedece a que el legislador es libre de establecer un sistema de recursos, en cuanto a su estructura, forma y especificación que le parezcan pertinentes a la naturaleza y fines de la controversia para la protección de los derechos e intereses comprometidos de los justiciables*” (STC Rol N°12569-21-INA, c. 12). Así las cosas, el mero hecho de negar la procedencia de una acción no implica de por sí una vulneración al debido proceso.

DÉCIMO TERCERO. Que la circunstancia de que la causal que se invoca no sea objeto de control judicial, no exime al órgano administrativo, en este caso del Consejo de la Transparencia, de la obligación legal que impone el deber de motivación de las decisiones administrativas, de conformidad con los artículos 11, 16 y 41, incisos cuarto y sexto, de la Ley 19.880. Así lo ha dispuesto la Contraloría General de la República, precisando los alcances de la normativa citada señalando “[...] *que los actos administrativos terminales deberán ser fundados, debiendo por tanto la autoridad que los dicta expresar los razonamientos y antecedentes conforme a los cuales ha adoptado su decisión*” (Dictamen 52.317/2013). En este contexto, la discusión respecto al debido proceso requiere tener en consideración la aplicación supletoria de la Ley 19.880 que consagra las bases del procedimiento administrativo y que instaura mecanismos de reclamación de los vicios de que pueda adolecer un procedimiento administrativo, de lo que deriva su invalidación, de modo que como ha sido dirimido por el órgano contralor “[...] *ante un acto administrativo que adolece de un vicio que afecta un requisito esencial del mismo - como es la motivación-, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° de la Constitución y los artículos 13 y 53 de la Ley 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen a los Actos de los órganos de la Administración del Estado, procede que la autoridad que lo emitió disponga de su invalidación*” (Dictamen N° 56.391/2008).

DÉCIMO CUARTO. Que, en consecuencia, se hace necesario para determinar si se trata de un diseño legislativo inconstitucional analizar en el caso concreto los elementos que componen la norma y que configuran en su integridad el diseño institucional que se cuestiona en sede constitucional. Esto implica revisar: el sujeto a quien se le niega el acceso al control judicial; la causal; y, la aplicación del Procedimiento Administrativo como procedimiento supletorio de invalidación. Como ya se dijo, en materia de acceso a la información pública, no es lo mismo analizar la garantía de protección judicial desde la perspectiva del ciudadano que desde la de un Órgano del Estado. En efecto, al hablar del sujeto al que se le niega el acceso a la jurisdicción debemos aludir necesariamente a la titularidad de los derechos fundamentales, la que ha sido explicada por la doctrina desde la idea de que es posible establecer diferencias siempre que cuenten con una justificación. Es decir, la igualdad no se cumple con un trato idéntico y estandarizado: *“La titularidad es un dispositivo jurídico de protección de los bienes fundamentales de los sujetos. Por ello, el ordenamiento jurídico efectúa una decisión de atribución, bajo la forma de derechos, a ciertos sujetos. En general, la atribución de titularidad de derechos se efectúa bajo el mandato de igualdad, de manera tal que las normas que confieran derechos fundamentales lo hagan sin exclusiones o diferenciaciones injustificadas. El fundamento de igualdad se establece a partir del mismo artículo 1º, inciso 1º, que dispone que las personas «nacen libres e iguales en dignidad y derechos», así como de la regla del artículo 19, que establece que la Constitución «asegura a todas las personas» los derechos que ese precepto enumera. Este pilar de igualdad también se establece claramente en el caso de tratados internacionales ratificados y vigentes en Chile, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2.1) o en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 1.1)”* (Contreras, Pablo, “Titularidad de los derechos fundamentales”, Manual sobre derechos fundamentales. Teoría General, LOM, Santiago, p. 121).

DÉCIMO QUINTO. Que, al referirnos a la titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas de Derecho Público, como lo es la requirente, nos encontramos ante un problema jurídico ampliamente debatido, con posturas que van desde la negación -considerándolas solo posibles sujetos pasivos de derechos- a otras interpretaciones más amplias: *“Los autores, más allá de una declaración genérica a favor de la interpretación amplísima de la regla de titularidad del artículo 19, no detallan la fórmula de extensión del reconocimiento de otros derechos a las personas jurídicas. Sólo parte de la literatura se refiere a este asunto. Así, Cea estima que hay ciertos derechos que «por su naturaleza» corresponden únicamente a las personas naturales, como el derecho a la vida o la libertad ambulatoria, mientras que otros derechos «únicamente incumben a personas jurídicas», como la autonomía de las*

organizaciones sindicales o derecho de instituciones religiosas a erigir y conservar templos. Núñez sostiene que las personas jurídicas de derecho privado se entienden comprendidas bajo la regla de titularidad de derechos, especialmente de orden patrimonial, contando con legitimidad activa para accionar de protección, en las hipótesis que regula el artículo 20. Este autor se manifiesta crítico de la extensión de la titularidad a las personas jurídicas de derecho público y afirma que el Estado es sujeto pasivo y no titular de derechos” (Contreras, Pablo, “Titularidad de los derechos fundamentales”, Manual sobre derechos fundamentales. Teoría General, LOM, Santiago, pp. 134 y 135). En fallos anteriores el Tribunal Constitucional, citando la doctrina nacional, ha relevado *“que la titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas sólo es posible en tanto exista una posibilidad de otorgarla y una justificación particular”* (STC 2381-12-INA, c. 23). De modo que es una prerrogativa excepcional que requiere de una justificación que *“la hace admisible cuando la naturaleza del derecho o interés tutelado lo justifique”* (STC 2381-12-INA, c. 21).

DÉCIMO SEXTO. Que no nos encontramos ante una colisión de derechos fundamentales entre la administración y el solicitante: la administración tiene una causa legal de exclusión con base constitucional, mientras que el solicitante es titular del derecho a la información, que constituye un derecho fundamental implícito en la garantía establecida en el artículo 19 N° 12 de la CPR y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, todos los cuales *“establecen un derecho positivo a buscar y recibir información”* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 76). En efecto, a la luz de lo dispuesto en el artículo 5 inciso 2 de la Carta Fundamental, cabe tener en consideración la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en relación al alcance del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde pronunciándose respecto a las obligaciones del Estado de Chile ha establecido que *“el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende ‘no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole’”* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 76). En consecuencia, la cuestión se traduce en la determinación de si es inconstitucional que una de las causales de exclusión de entrega de información bajo control del Estado no acceda a control judicial inmediato a favor de la administración, en otras palabras, si esa norma produce efectos que puedan ser calificados de inconstitucionales en el caso particular.

DÉCIMO SÉPTIMO. Que, el artículo 13.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos *“permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar ‘el respeto a los derechos o a la reputación de los demás’ o ‘la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral*

públicas” (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 90). Debiendo, “las restricciones que se impongan [...] ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo” (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 91). *“La restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 92). Finalmente, la Corte IDH *“observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”* (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 93). En el mismo sentido, Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrafo 85).

DÉCIMO OCTAVO. Que, en cuanto a la causal del artículo 21 N°1 de la Ley de Transparencia, se debe tener presente que no es relevante para el análisis constitucional el hecho -que consta en el expediente y que se enuncia en el mismo requerimiento- de que se obtuvo una resolución fundada por parte del Consejo para la Transparencia. Sí es importante exponer que el Consejo para la Transparencia es el órgano creado por ley para garantizar el acceso a la información, de acuerdo a una regulación que le encarga velar por el cumplimiento de distintos objetivos constitucionales destinados a garantizar el ejercicio del derecho subjetivo de las personas a buscar y recibir información y ponderar los límites tolerables en un Estado democrático. No es un contradictor de, en este caso, el órgano público, lo que se evidencia de la literalidad de las atribuciones del mismo Consejo para la Transparencia. En efecto, conforme al artículo 33 letra j), el Consejo tiene la función y atribución de *“velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado”*. Lo anterior demuestra la exigencia que la misma ley le impone al órgano decisor de ser ecuaníme e imparcial, considerando la tutela y maximización de todos los intereses constitucionalmente protegidos. Es así como nos encontramos ante un control ejercido por un órgano especializado como lo es el Consejo para la Transparencia, que busca salvaguardar la publicidad de la información como principio general y su reserva en los casos que corresponda, interés constitucionalmente protegido y erigido como base de la institucionalidad por el artículo 8 de nuestra Carta Fundamental.

DÉCIMO NOVENO. Que, por lo demás, a diferencia de lo que ocurre con el contencioso administrativo a que pudiera darse lugar cuando se invocan causales distintas del N°1 del artículo 21 de la Ley N°20.285, determinar si la

publicidad de la información afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido es una cuestión de mérito que podría resultar ajena a un control jurisdiccional. En ese sentido se ha dicho por esta magistratura que “*si la divulgación de un antecedente afecta o no el cumplimiento de las funciones de una entidad administrativa [...] difícilmente es un conflicto de relevancia jurídica susceptible de dirimir por los tribunales del Poder Judicial*” (STC 2997, voto por rechazar, c.4°).

En ese mismo voto se señaló que al no hacer justiciable la causal del N°1 del artículo 21 de la Ley N°20.285, “*lógicamente el legislador buscó evitar que se repitiera la experiencia tenida con la Ley N°18.575, sobre bases generales de la Administración del Estado (tras la modificación hecha por la Ley N°19.653, de 1999), en que se permitió a sus autoridades auto calificar -masiva e indiscriminadamente- como secretos o reservados todos aquellos antecedentes cuya difusión ‘impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido’ (artículo 13, inciso 11°), de forma tal que la publicidad pasó a ser la excepción en vez de la regla general, distorsionándose así la vigencia efectiva de un principio legal básico*” (ibid., c. 4°).

En esta línea, consta en la historia de la ley que existieron opiniones que manifestaron que tal causal “*es, normalmente, la razón por la cual la Administración no entrega la información solicitada*” (Historia de la Ley N°20.285, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 122) y que “*se trataba de un criterio que había demostrado ser constitutivo de reales barreras al acceso a la información pública en muchos países*” (ibid., p. 124). Esta fue la posición de organizaciones que fueron oídas en el debate parlamentario: “*respecto de las causales de secreto o reserva, estimaron que la publicidad debe ser capaz de ocasionar un daño presente, probable y específico a alguno de los derechos, intereses y valores mencionados en el artículo 21, razón por la que creían que al denegar la información, la autoridad deberá justificar la causal que invoque*.”

En lo que se refiere a la causal del número 1, es decir, la afectación grave de las funciones del órgano, la estimaban una causal genérica y muy abierta, que sería conveniente precisar, desglosando los diversos intereses que podrían resultar afectados. Así, en el caso de la aplicación de una ley, la reserva podría fundarse en la afectación grave de las funciones de prevención, control, vigilancia, investigación y persecución de crímenes o delitos [...]” (ibid., p. 129).

VIGÉSIMO. Que, como puede apreciarse del debate legislativo, al abordarse la causal del numeral 1 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, sólo se instó por corregir su falta de densidad normativa. En cuanto al reclamo ante la Corte de Apelaciones, este fue abordado desde el punto de vista del peticionario ante la negativa a la entrega de la información, en cambio, tratándose de los órganos de la Administración del Estado, se consideró

inicialmente la posibilidad de reclamar únicamente en los casos en que la denegación se hubiere fundado en las causales de los números 3, 4 y 5 del artículo 21. Sin embargo, “[l]os representantes del Ejecutivo argumentaron que también debería admitirse la posibilidad de apelar por la causal que se refiere a la afectación de los derechos de las personas, contenida en el número 2, opinión que la Comisión acogió” (Historia de la Ley N°20.285, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 150). Vale decir, no se consideró en el debate legislativo la posibilidad de discutir en sede judicial la causal del N° 1, por el contrario, el debate partió de la base de que podrían reclamarse por la vía judicial sólo alguna de las causales (3, 4 y 5) y posteriormente la del número 2.

VIGÉSIMO PRIMERO. Que este diseño legislativo es razonable, ya que la Constitución no asegura que toda decisión de la Administración deba ser controlable por la judicatura a través de un reclamo especial, ello sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Ley 19.880 en la eventualidad de una falta de motivación del acto administrativo terminal a efectos de viciar la legalidad de este. En este caso, el que el legislador excluya una causa legal para impugnar en sede judicial la decisión del ente administrativo que debe velar por la publicidad y transparencia de los actos públicos (Consejo para la Transparencia), dadas las características del sujeto requerido de información y la razón que se esgrime para denegar lo solicitado, ello impide que se llegue a una convicción tal que permita declarar la inconstitucionalidad del precepto que se impugna en esta acción de inaplicabilidad, esto es, una contradicción directa con la Constitución, máxime si ello implicaría hacerlo en abstracto, ya que la requirente no exhibe ninguna particularidad del caso concreto que refuerce la idea de inconstitucionalidad.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Que corresponde descartar cualquier vulneración a la garantía de igualdad ante la ley respecto de la requirente. Dicho órgano no puede pretender encontrarse en idéntica posición que un administrado, menos cuando se trata del derecho de acceso a la información, puesto que tal derecho -y aquí si cabe hablar de titularidad sin vacilaciones- le pertenece a los ciudadanos y no al Estado, este último y sus órganos, en cambio, están obligados a respetarlo y garantizarlo (caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006, párrafo 128).

Entonces, cualquier persona que estime lesionado su derecho a acceder a la información pública puede acudir a los tribunales que le señale la ley (art. 19 N° 3 y 38 inc. 2° de la Constitución). La situación inversa no es posible, pues no hay un “derecho” del Estado y de sus órganos a negarse a entregar información, sino sólo un deber de reserva cuando concurra una causal establecida en una Ley de quórum calificado, en los casos que la Constitución lo autoriza, razón por la cual no se divisa qué “derecho” busca proteger la administración mediante la

interposición de un reclamo jurisdiccional que se funda en la invocación de la causal de reserva del numeral 1° del artículo 21 de la Ley 20.285.

VIGÉSIMO TERCERO. Que la circunstancia de que se contemple un reclamo jurisdiccional para el administrado y no para la administración se justifica en el hecho de que es el primero el que invoca un derecho que debe ser respetado y garantizado por el segundo. La administración, en cambio, por mucho que alegue ser titular del “derecho” a la “igual protección en el ejercicio de sus derechos”, no ha demostrado, ni siquiera invocado, un derecho sustantivo propio cuya justiciabilidad se imponga constitucionalmente.

VIGÉSIMO CUARTO. Que, la propia requirente reconoce expresamente en su libelo que la denegación administrativa de acceso a la información solicitada no se fundó únicamente en la causal del artículo 21 N° 1 de la Ley N° 20.285, sino también, y en términos sustantivos, en la causal contemplada en el artículo 21 N° 2 del mismo cuerpo legal (fs. 3). Esta circunstancia, lejos de ser un mero dato accesorio del relato, resulta decisiva para el examen de constitucionalidad sometido ante esta Magistratura, al efecto, como ya se señaló en los considerandos precedentes corresponde al Consejo para la Transparencia y, en su caso, a la Corte de Apelaciones en sede de reclamo de ilegalidad, determinar el alcance, mérito y procedencia de cada una de las causales invocadas, así como las consecuencias procesales que de ello deriven en orden a impugnar judicialmente lo resuelto en sede administrativa.

VIGÉSIMO QUINTO. Que, así las cosas, no habiéndose configurado en la especie, conforme al propio relato de la requirente, el presupuesto fáctico-normativo que activa la restricción contenida en el inciso segundo del artículo 28 de la Ley N° 20.285 -cual es la denegación fundada exclusivamente en la causal del artículo 21 N° 1-, mal puede sostenerse que su aplicación al caso concreto produzca efectos contrarios a la Carta Fundamental, toda vez que su operatividad respecto de la gestión pendiente depende de una calificación de mera legalidad que excede el ámbito del control concreto de constitucionalidad encomendado a este Tribunal en virtud del artículo 93, inciso undécimo, de la Constitución Política de la República.

VIGÉSIMO SEXTO. Que, finalmente, el requerimiento de inaplicabilidad deducido en estos autos adolece de un déficit insalvable en orden a la exigencia de decisividad en la resolución del asunto controvertido en la gestión pendiente que impone el artículo 93, inciso undécimo, de la Constitución Política de la República. En efecto, la gestión judicial invocada por la requirente como pendiente corresponde a un recurso de queja deducido ante la Excm. Corte Suprema, bajo el ingreso Rol N° 24.350-2025, en contra de los magistrados que dictaron la sentencia de 23 de junio de 2025, pronunciada por la Quinta Sala de



la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago en los autos Rol Contencioso-Administrativo N° 450-2024.

Conforme a la naturaleza disciplinaria que le es propia, el recurso de queja tiene por objeto exclusivo, según lo dispuesto en el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, corregir las faltas o abusos graves cometidos por los jueces en la dictación de resoluciones de carácter jurisdiccional, y no constituye una nueva instancia de revisión de fondo del asunto controvertido.

En este orden de ideas, el examen de legalidad acerca de la procedencia del acceso a la información solicitada, así como la calificación jurídica de los preceptos de la Ley N° 20.285 invocados -en particular, sus artículos 5°, 10° y 28 inciso segundo- ya fue efectuado y resuelto por la Corte de Apelaciones de Santiago al fallar el reclamo de ilegalidad, agotándose en dicha sede el debate sobre la aplicación de tales disposiciones. La cuestión que resta por resolver ante la Excelentísima Corte Suprema, en el marco del recurso de queja, no es la correcta interpretación o aplicación de los preceptos legales impugnados, sino únicamente si los magistrados recurridos incurrieron en falta o abuso grave al pronunciar la sentencia recurrida.

En resumen, en atención a que las normas impugnadas ya produjeron sus consecuencias jurídicas en la gestión judicial materia de autos, mediante una decisión firme, no subsiste gestión pendiente sobre la cual esta Magistratura pueda pronunciarse con efectos útiles.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Que, por lo razonado previamente, el requerimiento deberá ser rechazado.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR**

DISIDENCIAS

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZALEZ, y HÉCTOR MERY ROMERO, y de la Ministra señora



MARCELA PEREDO ROJAS, quienes estuvieron por acoger el libelo de fojas 1 respecto de la impugnación del artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285. Ello por las consideraciones siguientes:

1°. Que, se ha requerido la inaplicabilidad del artículo 28° inciso segundo de la Ley N° 20.285, en virtud del cual la requirente no puede reclamar ante la Corte de Apelaciones de la Decisión del Consejo para la Transparencia que ha otorgado acceso a la información solicitada, porque fundó la negativa inicial en que la publicidad, comunicación o conocimiento afectaría el debido cumplimiento de sus funciones, conforme al artículo 21 N° 1 de dicha ley;

2°. Que, en consecuencia, la cuestión que se ha sometido a nuestra resolución consiste en dirimir si resulta o no contrario al artículo 8° inciso segundo de la Constitución que la ley disponga que una decisión de un órgano administrativo, como es el Consejo para la Transparencia, no sea susceptible de ser sometida al conocimiento de los Tribunales, no obstante que se trata de un asunto de indudable relevancia jurídica, como es resolver si determinada información se encuentra o no cubierta por una causal de reserva que persigue cautelar el normal funcionamiento de un órgano público y, por ende, no puede ser accedida, comunicada, puesta a disposición o entregada a quien la ha solicitado;

3°. Que, la exclusión dispuesta por el legislador, en la norma impugnada, no aparece coherente con el artículo 8° inciso segundo de la Carta Fundamental, desde luego, porque este precepto constitucional no formula -ni se avizora- distinción alguna entre las cuatro causales de secreto o reserva que contempla para justificar que una sola de ellas quede exenta de control judicial, en circunstancias que las otras tres la admiten;

4°. Que, más todavía, si la causal respecto de la que se impide el control judicial, al haber sido incorporada en el referido artículo 8° inciso segundo, da cuenta de la decisión del Constituyente de proteger el normal funcionamiento de los órganos públicos (c. 50° y 51°, Rol N° 10.161), habida consideración que -cabe reiterarlo- todas las causales de reserva o secreto establecidas en la Constitución tienen igual grado de relevancia, ya que no existe en su texto ni en su espíritu ninguna jerarquía u otros elementos que permitan considerar unas como de mayor valor que otras;

5°. Que, cabe preguntarse, entonces, cuál sería la justificación, desde luego constitucionalmente legítima, que permitiría sostener que una regla como la contenida en el artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285 se ajusta a la Carta Fundamental, pues, conforme a su artículo 76 inciso primero el conocimiento y juzgamiento de las causas civiles -así como también de las criminales- corresponde exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley, como sucede con la Corte de Apelaciones en la gestión pendiente;

6°. Que, adicionalmente, el reclamo de ilegalidad, en este caso, constituye una acción de naturaleza objetiva, pues su finalidad no es la protección de un derecho subjetivo, de parte o de intereses particulares, sino que persigue cautelar el adecuado funcionamiento de un órgano de la Administración del Estado, lo que, por cierto, se condice, evidentemente, con la protección del interés general que supone aquel funcionamiento, lo que importa a la colectividad y no solo a una parte interesada, sirviendo, así, la finalidad de cautelar el respeto a la ley y su correcta aplicación como fundamento del reclamo de ilegalidad que justifica someter la controversia -entre dos entes administrativos- al tribunal competente.

En este sentido, por cierto que se aplican a la requirente las reglas contenidas en el artículo 19 N° 3° inciso sexto de la Constitución, como ha señalado el profesor Manuel Núñez, no sobre la base de considerarlas como derechos en *stricto sensu*, sino como reglas de derecho objetivo (“Titularidad y Sujetos Pasivos de los Derechos Fundamentales”, *Revista de Derecho Público*, Santiago, Universidad de Chile, 2015, p. 205), pues las garantías procesales propias de todo procedimiento racional y justo, en cuanto exigencia sustantiva de los órganos que ejercen jurisdicción, deben ser respetadas con independencia de la calidad que detentan las partes en el procedimiento, las que, además, afirman la vigencia efectiva de los principios de supremacía constitucional y de juridicidad como bases elementales e insustituibles del Estado de Derecho, tal como lo consagran expresamente los artículos 6° y 7° de la Constitución, en las Bases de la Institucionalidad;

7°. Que, desde esta perspectiva, el principio de impugnabilidad de las decisiones administrativas -cuyo es el caso de las Decisiones del Consejo para la Transparencia- constituye una regla constitucional que debe ser respetada por el Legislador, pues resulta de la *“aplicación de los principios de tutela judicial efectiva y control judicial de la Administración reconocido en diversas normas de nuestra Constitución (artículos 19 N° 3°, 38 inciso segundo y 76 de la Constitución Política). La tutela judicial desde un punto de vista objetivo se traduce en la existencia de un poder jurisdiccional llamado a ejercer el control de los actos de los órganos que integran la Administración del Estado. En efecto, si el actuar de los órganos administrativos siempre debe estar juridificado (principio de legalidad), dicho actuar también puede ser judicializado”* (Eduardo Cordero: “Los Principios que rigen la Potestad Sancionadora de la Administración en el Derecho Chileno”, *Revista de Derecho*, N° 42, Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2014, pp. 399-439), por lo que se *“reconoce que tanto la Administración del Estado como los particulares puedan impetrar la revisión de los actos administrativos”* (Jorge Bermúdez: *Derecho Administrativo General*, Santiago, Thomson Reuters, 2011, p. 21).

Máxime, si con ello se busca cautelar el estricto cumplimiento de los principios que rigen la actuación de los órganos de la Administración del Estado, garantizando su normal funcionamiento y permitiendo que se corrijan los posibles errores y arbitrariedades en que puedan incurrir al invocar dicha causal de reserva, teniendo presente que aquel normal funcionamiento es indispensable para dar cabal eficacia al principio de servicialidad que impone el artículo 1° inciso cuarto de la Carta Fundamental;

8°. Que, no puede olvidarse que el órgano de la Administración del Estado que ha negado acceso a la información, invocando la causal de afectación de ese normal funcionamiento, es el único que puede y debe velar -ante la solicitud de acceso- por dicho bien jurídico de rango constitucional, lo que es objetado por el Consejo para la Transparencia que tiene, entonces, un interés encontrado con el de aquel órgano.

En esta controversia jurídica, la negativa del órgano administrativo puede ser revisada, primero, ante el Consejo para la Transparencia, y, si éste concuerda con la decisión denegatoria, ante la Corte de Apelaciones. Pero al revés, vale decir, cuando la decisión del Consejo se contrapone a la del órgano administrativo, entonces, no puede ser sometido a Tribunales, quedando sin revisión la Decisión del Consejo;

9°. Que, por lo que se ha venido razonando, resulta imprescindible que las decisiones del Consejo para la Transparencia puedan ser objeto de control judicial. Más todavía, considerando el grado de autonomía que detenta y la concentración de potestades que posee, indispensables también para su normal funcionamiento, ya que ello permite salvaguardar los principios constitucionales de legalidad y control judicial sobre la Administración Pública y establecer mecanismos de revisión que prevengan posibles errores, abusos o decisiones arbitrarias a fin de equilibrar esa autonomía institucional con el normal funcionamiento del órgano al que se ha solicitado la información;

10°. Que, por último, se esgrime que el fundamento del artículo 28 inciso segundo se encontraría en la razonabilidad de limitar la utilización, por parte de los órganos de la Administración del Estado, de una causal de secreto o reserva que se basa -única y exclusivamente- en el criterio discrecional del sujeto pasivo.

Esta justificación, además, encontraría sustento en los antecedentes de la Ley N° 20.285, en cuanto la restricción recursiva que aquí se impugna habría tenido por finalidad evitar que se repitiera la práctica adoptada por la Administración del Estado con antelación a dicha ley en orden a autocalificar secretos o reservas, invirtiendo el principio de publicidad;

11°. Que, desde luego, la decisión denegatoria adoptada por el órgano requerido de información, evidentemente discrecional en su ejercicio, se

encuentra sometida a una doble revisión. Primero, en sede administrativa, ante el Consejo para la Transparencia y, luego, como tiene que ser de acuerdo con la Constitución, ante la Corte de Apelaciones respectiva. Se cautela, así, el adecuado ejercicio de aquella decisión discrecional.

En cambio, si el Consejo sostiene una posición diversa de la del órgano que ha denegado la información, esa controversia jurídica relevante queda restringida al ámbito puramente administrativo, sin posibilidad que, conforme al artículo 76 de la Constitución, pueda ser sometida a control judicial, precisamente, a raíz de la aplicación del artículo 28 inciso segundo aquí impugnado;

12°. Que, más allá de provocar un desequilibrio procesal, el precepto legal impide el control judicial de una decisión administrativa -contrapuesta con otra-, lo que no aparece justificado sobre la base, simplemente, de lo que fue una práctica reprochada en el pasado, conforme a una preceptiva legal (el artículo 11 de la Ley N° 18.575 antes de la reforma introducida por la Ley N° 20.285) del todo distinta a la que hoy rige en la materia;

13°. Que, en efecto, mientras aquella normativa autorizaba a la Administración para declarar secreto o reserva mediante disposiciones reglamentarias -además de contemplar también la causal consistente en que la publicidad impidiera o entorpeciera el debido cumplimiento de las funciones-, la disposición actual derogó aquella atribución reglamentaria, pero mantuvo la denegación por afectar el normal funcionamiento, como no podía sino hacerlo, dado que la impone la Constitución.

Asimismo, en aquella preceptiva anterior, no se había creado todavía el Consejo para la Transparencia ni se contemplaba un contencioso ante la Corte de Apelaciones, sino solo ante el Juez de Letras;

14°. Que, en consecuencia, la atribución cuestionada, antes de la Ley N° 20.285, fue derogada por este cuerpo legal y, en cambio, la que aquí se objeta, subsistió bajo la nueva legislación, obviamente porque se encuentra prevista en el artículo 8° inciso segundo de la Constitución, en tanto busca cautelar el normal funcionamiento de la Administración, y la controversia que trabe el Consejo acerca de su procedencia, justificación o prueba es un asunto litigioso cuya resolución compete exclusivamente al tribunal establecido por la ley, por lo que estuvimos por acoger la inaplicabilidad del artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285 que impide ese control judicial.

El Ministro señor MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ FERNÁNDEZ estuvo por acoger el requerimiento en lo que respecto al cuestionamiento a los

artículos 5 y 10 de la Ley de Transparencia teniendo presente los siguientes argumentos:

1°. Que, estuve por acoger la acción de inaplicabilidad intentada -siguiendo, fundamentalmente, los razonamientos contenidos en el Rol N° 9.907, redactado por el ex Suplente de Ministro, Rodrigo Delaveau- en contra de los artículos 5° inciso segundo y 10 de la Ley N° 20.285, pues su aplicación en la gestión pendiente resulta contraria al artículo 8° de la Carta Fundamental, desde que hace pública una información que no goza de esa condición, de acuerdo con aquella norma constitucional;

2°. Que, el artículo 8° inciso segundo de la Carta Fundamental, señala que *“son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”*, con lo que el Constituyente de 2005 no optó por una disposición programática ni por una fórmula abierta, sino por dotar de publicidad, de manera precisa, suficiente y determinada, a *“los actos”*, *“las resoluciones”*, *“los fundamentos”* y *“los procedimientos”*;

3°. Que, esta enunciación no fue adoptada en términos ilustrativos o casuísticos ni de acuerdo con una fórmula de incorporación progresiva o complementación eventual de nuevas causales o casos a los que se deba aplicar el principio contemplado en el artículo 8° por vía legislativa, como lo hace, en otros casos, la normativa constitucional bajo expresiones como *y los demás que establezca la ley*, por ejemplo y sin ir más lejos, en el mismo artículo 8° inciso tercero;

4°. Que, una comprensión extensiva de la potestad legislativa erigiría al legislador en constituyente por una vía elíptica, lo que no resulta admisible en ningún caso, como ya lo hemos señalado, al sostener que *“(…) el Proyecto de Ley objetado absorbe una competencia que está expresamente entregada para ser ejercida solo por medio de una ley de quorum calificado de exclusiva iniciativa presidencial, sin que a los órganos parlamentarios les sea dable capturarla a pretexto de acontecer una situación “excepcional” o arguyendo el aforismo de que “si puede lo más (reformular la Constitución), puede lo menos (legislar)”, comoquiera que ello distorsiona completamente los preceptos constitucionales pre copiados, que revisten la calidad de normas de derecho público y no de derecho privado, donde sí se puede hacer todo lo que no está expresamente prohibido”* (c. 22°, Rol N° 9.797);

5°. Que, conforme a lo que se viene razonando: O las normas legales objeto de análisis de inaplicabilidad extienden lo dispuesto en el artículo 8° inciso segundo; o bien, las normas objeto del requerimiento se enmarcan en, a lo menos, una de las situaciones contempladas en dicha disposición. Si el primer caso es correcto, entonces, la disposición legal será inconstitucional;

6°. Que, en efecto y como se ha dicho, esa primera hipótesis no es procedente, de acuerdo con el sentido y alcance que tiene el artículo 8° inciso segundo de la Carta Fundamental, por lo que resta analizar la segunda hipótesis, determinando el significado de las cuatro figuras a las que efectivamente es aplicable el principio de publicidad, a objeto de determinar si las normas legales cuestionadas son susceptibles de ser subsumidas en aquella disposición constitucional;

7°. Que, no hay duda acerca del sentido y alcance de las expresiones “actos”, “resoluciones” y “procedimiento”. Sin embargo, en relación al vocablo “fundamento” podrían suscitarse dudas en relación con la expresión “información” que se emplea en los artículos 5° inciso segundo, 10 inciso segundo y 11 letra c) de la Ley N° 20.285;

8°. Que, en su sentido natural y obvio, el *fundamento* constituye la razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar, en este caso, un acto o resolución de un órgano estatal. Por su parte, la *información* se refiere a una comunicación o a un conocimiento. Así, “fundamento” e “información” no solo son conceptos distintos, sino constitucionalmente diferentes. Desde el punto de vista práctico, la información que se tiene a la vista para fundamentar un acto no puede identificarse, esto es, tener exactamente la misma identidad o significar lo mismo, que el fundamento del acto;

9°. Que, esto no es menos cierto en el campo jurídico, donde los actos de los órganos del Estado, incluyendo los administrativos, están sometidos a solemnidades específicas y siempre sujetos al principio de juridicidad.

En efecto, la Constitución trata de manera muy diferente ambos conceptos. Así, por ejemplo, en el artículo 45, a propósito de los estados de excepción constitucional, se dispone que “*Los tribunales de justicia no podrán calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocados por la autoridad para decretar los estados de excepción*”, de modo que, para el Constituyente, los fundamentos de un acto jurisdiccional no son lo mismo que las circunstancias de hecho que le sirven de antecedente o la expresión “fundamento” que se emplea en el artículo 76, referido a las potestades jurisdiccionales de los Tribunales de Justicia, y en el artículo 83 inciso tercero en relación con el Ministerio Público.

La “información” -en cambio- está tratada constitucionalmente en referencia a la libertad de opinión y la de informar, en el artículo 19 N° 12° o en el artículo 52 N° 1 letra c), a propósito de las atribuciones de la Cámara de Diputados, donde pueden constituirse comisiones que sirvan para “*reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno*”.

En este último caso, si la información se identificara con los fundamentos del acto -los cuales deben, conforme a derecho, constar en el mismo acto- no

tendría sentido que el texto constitucional otorgara esta potestad en el marco de sus facultades fiscalizadoras de los actos del Gobierno.

Por último, más patente aparece esta distinción en el artículo 113, cuando trata las facultades del Consejo Regional y dispone que “*cualquier consejero regional podrá requerir del gobernador regional o delegado presidencial regional la información necesaria al efecto, quienes deberán contestar fundadamente dentro del plazo señalado en el inciso tercero*”, realizando, una nítida distinción constitucional entre información y fundamento.

En consecuencia, no existe un tratamiento constitucional equivalente para ambos conceptos y tampoco se establece una relación de género a especie entre ellos;

10°. Que, sobre esta base sistemática de interpretación constitucional, cabe analizar y contrastar el artículo 8° de la Carta Fundamental con las disposiciones legales objeto del requerimiento de inaplicabilidad para evaluar si las normas legales que extienden la publicidad de la Carta Fundamental a las *informaciones* aludidas en los artículos 5° inciso segundo y 10 de la Ley N° 20.285 se ajustan o no a ella.

Pues bien, dado el alcance y sentido diverso que tienen los términos empleados en el artículo 8° constitucional y la voz información que se utiliza en esos preceptos legales se trata de conceptos distintos, sin que esta expresión legislativa sea susceptible de situarse en el catálogo cerrado y taxativo de objetos sobre los cuales recae la publicidad. De manera que los preceptos impugnados introducen un nuevo concepto, no contemplado en la Carta Fundamental;

11°. Que, en esta línea de razonamiento, y tal como lo ha sostenido esta Magistratura el artículo 8° no mandata la publicidad de *toda información que produzca o esté en poder de la Administración*, pues no hace público todo lo que el Estado tenga o posea, sino únicamente los “*actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen*”. Es más, si lo contrario fuera efectivo, no se estaría tramitando la reforma constitucional contenida en el Boletín N° 8.805-07;

12°. Que, en consecuencia, al disponerse por la ley que la *información* que “*obre en poder de los órganos de la Administración*” es también pública, se expande antijurídicamente el objeto de la disposición constitucional, alcanzando prácticamente la totalidad de la información que posea todo órgano administrativo, haciendo inoperante otras disposiciones constitucionales relativas a la privacidad, el derecho de propiedad o el ejercicio de actividades legítimas, todas las que emanan de principios reconocidos, precisamente, en el Capítulo de Bases de la Institucionalidad, tal como lo ha dispuesto el criterio



jurisprudencial de esta Magistratura en numerosas ocasiones y confirmando lo que en Derecho Comparado se conoce como *Facial Challenge* donde la inconstitucionalidad de una ley aplica en prácticamente todos los casos, ya que “*no existe un conjunto de circunstancias bajo las cuales la ley sería constitucional*”, según lo ha afirma la Corte Suprema de Estados Unidos (US. v. Stevens, 559 US 460 (2010)).

PREVENCION

La Ministra señora **MARÍA PÍA SILVA GALLINATO**, el Ministro señor **RAÚL MERA MUÑOZ**, y la Ministra señora **ALEJANDRA PRECHT RORRIS**, previenen que respecto del artículo 28 inciso segundo de la Ley N° 20.285, estuvieron por **rechazar** el requerimiento sólo en virtud del considerando vigésimo sexto de la sentencia.

Redactó la sentencia la Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, las disidencias, el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZALEZ, y la prevención, sus autores.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 17.121-25 INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

Autoriza el Secretario (S) del Tribunal Constitucional, señor José Francisco Leyton Jiménez.



25A341C7-BAEA-4303-8759-8F1DB7B5E09D

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.